

Québec, le 9 novembre 2022

PAR COURRIEL
yvincent@shawinigan.ca

Maître Yves Vincent
Directeur général
Ville de Shawinigan
Hôtel de ville de Shawinigan
550, avenue de l'Hôtel-de-Ville
C.P. 400
Shawinigan (Québec) G9N 6V3

Objet : Conclusions et recommandations relatives à un acte répréhensible à l'égard de la Ville de Shawinigan

Maître Vincent,

Vous trouverez ci-joint le rapport de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de la Commission municipale du Québec en application de l'article 15 de la *Loi facilitant la divulgation des actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP). Ce rapport contient les conclusions et recommandations de la Commission concernant l'acte répréhensible mentionné en objet.

À la suite de son enquête, la DEPIM conclut que le cautionnement consenti par la Ville pour le prêt de 2 millions de dollars à la Société de développement de Shawinigan (SDS) pour l'achat par cette dernière d'un immeuble industriel contrevient à la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*. Il appert en effet que la SDS ne fut qu'un intermédiaire qui a contracté le prêt auprès d'une institution financière, montant qui a été versé en totalité à une entreprise individuelle par le truchement de la transaction d'achat de l'immeuble par la SDS.

Conformément à l'article 15 de la LFDAROP, la Commission requiert d'être informée des mesures correctrices mises en place par la Ville. À cette fin, par la présente, le soussigné désigne, conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, M^e Denis Michaud, vice-président aux affaires municipales, afin de d'assurer le suivi des recommandations de la Commission.

...2

Ainsi, nous vous demandons de faire un suivi des mesures mises en place à l'adresse secretariat@cmq.gouv.qc.ca d'ici le **31 janvier 2023**.

Nous vous remercions de votre collaboration et nous vous prions d'agréer, Maître Vincent, nos salutations distinguées.

Jean-Philippe Marois
Président
Commission municipale du Québec

p. j. Rapport intitulé « Conclusions et recommandations relatives à un acte répréhensible à l'égard de la Ville de Shawinigan »

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

NOVEMBRE 2022

DIRECTION DES ENQUÊTES ET DES
POURSUITES EN INTÉGRITÉ MUNICIPALE

RAPPORT D'ENQUÊTE

Conclusions et recommandations relatives à un acte répréhensible à l'égard
de la Ville de Shawinigan

Avertissement

Le contenu de ce document expose des faits ayant mené à la tenue d'une enquête, énonce les éléments sur lesquels s'appuie l'analyse et rend compte des conclusions de la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission municipale du Québec ainsi que de ses recommandations.

Les personnes qui ont collaboré à l'enquête ou qui sont à l'origine de celle-ci ne sont pas identifiées, et ce, dans le respect du principe de la confidentialité et de la protection contre les représailles. Il en va de même de toute information qui permettrait d'identifier l'une ou l'autre de ces personnes.

L'article 30 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* interdit à toute personne d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation. À cet effet, des amendes de 2 000 à 20 000 \$ sont prévues pour des personnes physiques et de 10 000 à 250 000 \$ pour des personnes morales.

Ce document a été réalisé par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale de la Commission municipale du Québec.

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-93231-4 (PDF)

© Commission municipale du Québec, 2022

Table des matières

1 – Le cadre légal de l’enquête	4
2 – Les renseignements à l’origine de l’enquête	4
3 – L’enquête	5
4 – Les conclusions	6
5 – Les recommandations.....	7

1 – Le cadre légal de l'enquête

Depuis le 1^{er} avril 2022, la Commission municipale du Québec (ci-après « la Commission ») est chargée d'appliquer la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*¹ (ci-après « LFDAROP ») auprès des organismes municipaux. Pour ce faire, le législateur lui a attribué des pouvoirs d'accompagnement auprès des municipalités dans l'exercice de leurs fonctions, des pouvoirs d'enquête particuliers de même que des pouvoirs d'intervention et de contrôle en ce qui a trait à la gestion de leurs ressources humaines².

Selon l'article 17.1 de la LFDAROP, toute divulgation d'actes répréhensibles commis à l'égard des organismes municipaux³ est traitée par la Commission dans le respect des règles prévues aux articles 10 à 15 de cette même loi, compte tenu des adaptations nécessaires. Pour exercer ces fonctions, la Commission a désigné la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (ci-après « DEPIM ») à titre de responsable de l'application des articles 17.1 et 17.2 de la LFDAROP⁴.

En vertu de l'article 29 de cette loi et de l'article 25 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁵, pour la conduite de ses enquêtes, la DEPIM est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁶, sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

La DEPIM s'est dotée d'une procédure concernant la divulgation d'un acte répréhensible et son traitement, laquelle est accessible sur le site de la Commission à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca/guides.

¹ RLRQ, c. D-11.1.

² Ces changements législatifs ont notamment été apportés par les articles 105 à 112 et 146 de la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives* (LQ 2021, c. 31).

³ Il s'agit des organismes municipaux au sens du paragraphe 9.1° de l'article 2 de la LFDAROP.

⁴ Désignation faite en vertu de l'article 19 de la *Loi sur la Commission municipale* (RLRQ, c. C-35).

⁵ RLRQ, c. P-32.

⁶ RLRQ, c. C-37.

⁷ Voir notamment Sébastien Houle, « Shawinigan revend à la Société Laurentide un immeuble pour la moitié de sa valeur », *Le Nouvelliste*, 14 janvier 2022, <https://www.lenouvelliste.ca/2022/01/14/shawinigan-revend-a-la-societe-laurentide-un-immeuble-pour-la-moitie-de-sa-valeur-db691178913bb0d0c790544917e7b44e>; « Amina Chaffai : entente entre la SDS et Laurentides », *Toujours le matin*, Radio-Canada,

2 – Les renseignements à l'origine de l'enquête

L'enquête de la DEPIM en matière d'intégrité municipale a été entreprise après qu'elle a été mise au fait de certaines préoccupations soulevées dans les médias de la région relativement à la transaction de revente d'un immeuble par la Société de développement de Shawinigan (ci-après « SDS »), en juin 2021, à une entreprise (ci-après « l'Entreprise ») exerçant ses activités sur le territoire de la Ville de Shawinigan (ci-après « la Ville »). En effet, alors que la SDS avait acquis l'immeuble de l'Entreprise⁷ au prix de deux millions de dollars en 2013, l'Entreprise a racheté cet immeuble à la SDS pour une somme d'environ un million de dollars, soit une valeur inférieure à sa valeur au rôle d'évaluation municipale.

Cette dernière transaction intervient peu de temps après un rapport d'audit de performance, préparé par la Vice-présidence à la vérification (ci-après « VPV ») et publié par la Commission en mars 2021, qui portait notamment sur l'encadrement des activités de la SDS par la Ville⁸. Ce rapport formulait divers constats concernant la relation d'affaires établie entre la Ville et la SDS et soulevait certaines préoccupations se rapprochant de celles exprimées dans les médias quant aux rôles et responsabilités de la Ville au regard du développement économique et de l'encadrement de sa relation avec la SDS⁹.

Cette transaction a suscité l'attention des médias, car, durant la période de huit ans pendant laquelle la SDS était propriétaire de l'immeuble, l'Entreprise avait continué à en occuper les locaux, dont les frais de location n'ont jamais été rendus publics. Pour l'Entreprise, qui avait, au moment de la

14 janvier 2022, <https://ici.radio-canada.ca/ohdio/premiere/emissions/toujours-le-matin/episodes/596418/ratrapage-du-vendredi-14-janvier-2022/33>;

François Bonenfant, « Administration Angers : des faits troublants qui se succèdent », *Le Nouvelliste*, 18 janvier 2022, <https://www.lenouvelliste.ca/2022/01/18/administration-angers-des-faits-troublants-qui-se-succedent-ba9710f54359d27f75cfcceddaf5c3c0>; Robert Houle, « Société de développement de Shawinigan : de sérieuses lacunes dans sa gouvernance », 26 janvier 2022, *Le Nouvelliste*, <https://www.lenouvelliste.ca/2022/01/26/societe-de-developpement-de-shawinigan-de-serieuses-lacunes-dans-sa-gouvernance-e00fe22e793d8171b8a2bf5a8b005b21>.

⁸ Commission municipale du Québec, *Gouvernance et gestion financière de la Ville de Shawinigan : audit de performance*, mars 2021.

⁹ L'enquête de la DEPIM n'avait cependant pas pour objet de reprendre les travaux entrepris par la VPV. Pour plus de précisions au sujet du rôle de la SDS, nous vous référons à la section 1, « Mise en contexte », du chapitre 2 du rapport précité.

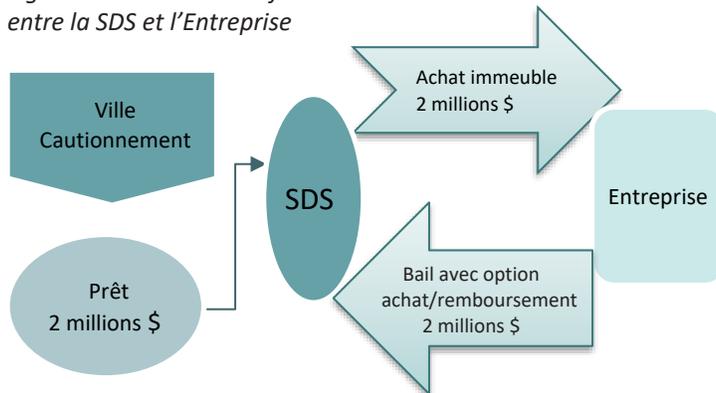
vente de l'immeuble à la SDS, déjà l'intention d'en refaire l'acquisition, cela lui aurait entre autres permis d'asseoir sa structure financière à long terme¹⁰. Dans le contexte où l'entente entre la SDS et l'Entreprise n'a pas été rendue publique et où la transaction de rachat par l'Entreprise ne se retrouve pas dans les procès-verbaux des travaux du conseil municipal de la Ville, il est compréhensible que certains aspects du dossier aient pu demeurer nébuleux pour le public.

3 – L'enquête

L'enquête a donc porté sur l'opération d'achat et de revente de l'immeuble en question par la SDS, notamment les transactions qui en découlent, afin de déterminer si un acte répréhensible visé à l'article 4 de la LFDAROP avait été commis à l'égard de la Ville. Pour ce faire, la DEPIM a recueilli plusieurs documents et a obtenu la version des faits de divers témoins.

3.1 Le processus d'acquisition et de revente de l'immeuble par la SDS

Figure 1 – Démarche en fonction des transactions conclues entre la SDS et l'Entreprise



Les principaux faits pertinents à l'opération d'achat et de revente de l'immeuble par la SDS se résument comme suit :

- En avril 2013, une promesse d'achat au montant de deux millions de dollars, payable en totalité lors de

la signature de l'acte de vente, est signée entre l'Entreprise (le vendeur) et la SDS (l'acheteur);

- Cette promesse d'achat est conditionnelle, entre autres, au cautionnement par la Ville d'un prêt hypothécaire en faveur de la SDS et à la signature d'un bail afin de permettre à l'Entreprise de poursuivre ses activités industrielles dans l'immeuble;
- Le 15 mai 2013, la Ville adopte, en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (ci-après « LIIM »), un règlement qui vise à fixer, aux fins de dépenses industrielles municipales, un montant de 5 450 000 \$ à concurrence duquel la Ville peut se porter caution en faveur de la SDS « afin de favoriser la transformation d'un bâtiment en un bâtiment industriel locatif »¹¹;
- Le 27 mai 2013, lors d'une séance extraordinaire du conseil municipal, la Ville adopte la résolution R 290-27-05-13 par laquelle elle se porte caution en faveur de la SDS pour l'acquisition de l'immeuble par la SDS¹²;
- Le 24 juillet 2013, l'achat de l'immeuble par la SDS se concrétise, et un bail est signé entre les parties qui permet à l'Entreprise de poursuivre ses activités industrielles dans l'immeuble;
- Un bail avec option d'achat d'une durée initiale de 10 ans¹³ est signé entre l'Entreprise (le vendeur) et la SDS (l'acheteur);
- Le loyer total est fixé à deux millions de dollars plus les intérêts, ce qui correspond au prix de vente de l'immeuble, auquel s'ajoutent les intérêts que la SDS doit payer à l'institution financière pour le remboursement du prêt;
- Un « loyer additionnel » est payable par l'Entreprise, lequel correspond aux dépenses usuelles comme les taxes municipales et les autres frais afférents à l'immeuble (déneigement et services publics), l'Entreprise étant, selon les termes du bail, responsable d'agir à l'égard de l'immeuble comme si elle en était la propriétaire¹⁴;

¹⁰ Sébastien Houle, *op. cit.*

¹¹ *Règlement SH-455 relatif à une dépense engagée aux fins des immeubles industriels municipaux de la Ville de Shawinigan lors de l'exercice financier 2013 – volet III*, adopté en vertu du deuxième alinéa de l'article 6.1 de la LIIM et entré en vigueur le 26 juin 2013.

¹² Selon cette résolution, la Ville devait se porter caution de la SDS selon les conditions mentionnées dans l'esquisse de financement de l'institution financière.

¹³ Un addenda est signé en mai 2019 afin d'en prolonger l'échéance de cinq ans, soit jusqu'au 31 juillet 2028.

¹⁴ Selon le bail, toutes réparations majeures faites à la structure des lieux étaient aussi à la charge et aux frais de l'Entreprise, laquelle était responsable d'agir à l'égard de l'immeuble comme si elle en était la propriétaire.

- Le 1^{er} juin 2021, l'Entreprise rachète l'immeuble pour la somme de 1 016 006,68 \$ convenue au bail, laquelle représente la balance du prêt contracté par la SDS. Au rôle d'évaluation foncière municipale, en 2019, l'immeuble est évalué à 1 931 589 \$.

3.2 La prohibition générale d'aide aux entreprises

La Loi sur l'interdiction de subventions municipales (ci-après « LISM »)

L'article 1 de la LISM interdit à toute municipalité, autrement qu'en vertu de la LIIM, d'aider directement ou indirectement un établissement industriel ou commercial, notamment en garantissant, par endossement ou autrement, une somme d'argent empruntée. Seule une disposition législative mentionnant explicitement qu'un pouvoir d'aide s'applique malgré la LISM permet à une municipalité de déroger à cette interdiction¹⁵. Il appert de la LISM et de la jurisprudence que la détermination du bénéficiaire de l'aide financière, même par le biais d'un intermédiaire, permettra de conclure si cette aide est légale ou non¹⁶. À défaut, cette aide pourra être déclarée illégale et être annulée¹⁷.

La Loi sur les immeubles industriels municipaux

L'article 6.1 de la LIIM permet à une municipalité locale d'accorder, à certaines conditions, de l'aide financière à un organisme à but non lucratif, sous forme de subvention ou de cautionnement, afin de favoriser l'exploitation d'un bâtiment industriel locatif.

Une municipalité locale peut également, avec l'autorisation du ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, se porter caution d'un tel organisme ou lui accorder une subvention « afin de favoriser la construction d'un bâtiment industriel locatif ou la transformation d'un bâtiment en un bâtiment industriel locatif ».

¹⁵ Jean-Pierre St-Amour, « Les mesures d'aide offertes par les administrations municipales », *Développements récents en droit municipal*, 2016, volume 412, pages 8, 9, 10 et 18; Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Muni-Express*, numéro 8, 12 avril 2021.

¹⁶ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Muni-Express*, numéro 8, 12 avril 2021; Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, « Les pouvoirs des municipalités locales et des MRC en matière de développement économique et régional », *Muni-Express*, numéro 13, 10 décembre 2019 : « La LISM vise à éviter que des municipalités se fassent une concurrence stérile pour attirer des entreprises, cela aux frais de leurs contribuables, voire aux dépens de leur propre santé financière. Elle limite donc la portée des pouvoirs municipaux en matière de développement économique, dans la mesure où en général, ils ne peuvent comprendre des aides financières,

La LIIM permet par ailleurs aux municipalités locales de faire l'acquisition d'immeubles à des fins industrielles ou de construire, de transformer ou d'exploiter un bâtiment industriel locatif et, à certaines conditions, d'aliéner à des fins industrielles un immeuble qu'elle a acquis, construit ou transformé en vertu de cette loi¹⁸. Elle peut aussi, toujours à des fins industrielles, louer un tel immeuble¹⁹.

4 – Les conclusions

Dans les faits, la SDS n'a été qu'un intermédiaire qui a contracté auprès d'une institution financière un prêt de deux millions de dollars, montant qui a été versé en totalité à l'Entreprise par le truchement de la transaction d'achat de l'immeuble par la SDS. En effet, les conditions de remboursement du prêt de la SDS ont été transférées à l'Entreprise (locataire) par l'entremise des clauses du bail. Pendant les 24 premiers mois, l'Entreprise n'a donc eu à rembourser, à titre de loyer, que les intérêts payables sur le prêt, sans aucun capital. Par la suite, le loyer (remboursement du prêt en capital et intérêts) devait être payé sur la période d'amortissement restante convenue à l'acte de prêt de la SDS. Ainsi, le loyer payable par l'Entreprise a été soit augmenté, soit diminué en conséquence pour rembourser, outre les intérêts, le montant en capital devant être versé par la SDS à l'institution financière.

Figure 2 – Résultat en pratique



Au bout du compte, la Ville s'est donc retrouvée à cautionner un prêt de deux millions de dollars décaissé en intégralité au bénéfice d'une seule entreprise industrielle. L'opération d'achat et de revente de l'immeuble a permis à

matérielles ou techniques à des fins lucratives »; Jean Héty, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal – Principes généraux et contentieux*, 2022, Wolters Kluwer, paragraphe 7.61; Jean-Pierre St-Amour, *op. cit.*, pages 8 à 18.

¹⁷ Article 2 de la LISM.

¹⁸ Articles 2 et 6 de la LIIM; Philip Cantwell, *L'action municipale en matière de développement économique – Droit québécois et comparé*, mémoire de maîtrise en droit, Québec, Université Laval, 2019, page 86; Jean Héty, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *op. cit.*, paragraphe 7.61.

¹⁹ Selon l'article 7 de la LIIM, la durée d'un tel bail ne peut excéder trois ans. À l'expiration de ce délai, la municipalité peut consentir un bail additionnel à la même personne pour une période qui ne peut excéder trois ans.

cette dernière de toucher à la totalité du montant emprunté et de racheter l'immeuble au moment jugé opportun. Et pour que ce scénario soit réalisable, le prêt devait être cautionné par la Ville, condition exigée d'ailleurs par l'institution financière concernée. Le recours aux dispositions de l'article 6.1 de la LIIM pour fonder la légalité du cautionnement a permis de maquiller la finalité réelle du prêt de deux millions de dollars versé à l'Entreprise, qui a pu bénéficier des avantages liés aux conditions de son remboursement.

Comme mentionné précédemment, l'article 6.1 de la LIIM permet à une municipalité de se porter caution d'un organisme à but non lucratif « afin de favoriser la construction d'un bâtiment industriel locatif ou la transformation d'un bâtiment en un bâtiment industriel locatif ». Sur la base du règlement SH-455, qui fixait le montant maximal jusqu'à concurrence duquel la Ville pouvait se porter caution en faveur de la SDS pour de telles fins, la Ville s'est portée caution pour permettre l'acquisition de l'immeuble pour deux millions de dollars. De prime abord, ce cautionnement n'avait rien d'illégal; celui-ci avait d'ailleurs été autorisé par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le 28 juin 2013. Soulignons à cet égard que, selon nos informations, le Ministère n'avait pas l'entente intervenue entre la Ville et la SDS, la promesse d'achat ainsi que le bail avec option d'achat signés entre la SDS et l'Entreprise.

Mais au-delà des transactions conclues entre les parties, rien n'a manifestement changé dans l'exploitation du bâtiment et il n'y a pas eu de construction ou de quelconque transformation de l'immeuble comme le prévoit la LIIM. Après la vente conclue en 2013, la même entreprise a poursuivi ses activités industrielles comme si elle en était propriétaire, tout en assumant le remboursement du prêt par le loyer versé à la SDS. Elle a racheté le bâtiment en juin 2021, selon des conditions préétablies prévues au bail intervenu au même moment que la vente, et a ainsi assuré le remboursement de l'intégralité du prêt.

Par conséquent, suivant ce qui précède, la DEPIM conclut que l'opération d'achat et de revente de l'immeuble, qui, pour se concrétiser, a nécessité que la Ville se porte caution du prêt, contrevient à l'article 1 de la LISM, ce qui constitue une contravention à une loi du Québec, laquelle est considérée comme un acte répréhensible à l'égard de la municipalité selon le paragraphe 1° de l'article 4 de la LFDAROP.

Consultées au sujet de ces conclusions, les autorités administratives municipales indiquent avoir interprété

différemment l'article 6.1 de la LIIM, mais prendront en compte le présent rapport dans les dossiers futurs.

5 – Les recommandations

Au regard de ce qui précède, il est recommandé à la Ville de Shawinigan de :

- Déposer en séance au conseil municipal le présent rapport;
- Dans la poursuite du plan d'action discuté avec la Commission pour donner suite au rapport d'audit, prendre les mesures requises pour s'assurer que toute aide financière, notamment sous forme de subvention ou de cautionnement, qu'elle accorde en vertu de la LIIM à la SDS ou à tout autre organisme de même nature est utilisée conformément aux prescriptions de cette loi et, à cette fin :
 - o établir un processus d'approbation des demandes de subvention ou de cautionnement,
 - o établir un processus de suivi des dossiers pour lesquels la Ville a subventionné ou cautionné la SDS ou tout autre organisme;
- Dans la poursuite du plan d'action discuté avec la Commission pour donner suite au rapport d'audit, mettre en œuvre des mécanismes efficaces d'accès à l'information par la population à l'égard des projets de la SDS auxquels des sommes publiques sont associées.

Consultées au sujet des présentes recommandations, les autorités administratives municipales ont adhéré à l'essentiel de celles-ci.

Québec, le 4 novembre 2022

ORIGINAL SIGNÉ

Direction des enquêtes et des poursuites
en intégrité municipale

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

